

REPUBLICQUE DU SENEGAL

Un peuple - Un But - Une Foi

MINISTERE DE LA FAMILLE ET DE
LA SOLIDARITE NATIONALE

QUATRIEME RENCONTRE DU COMITE DIRECTEUR DES
PREMIERES DAMES POUR LA PROMOTION ECONOMIQUE
DES FEMMES RURALES

ACCES DES FEMMES A LA TERRE

Par : Madame Maimouna LO GUEYE
Ingénieur Agronome - UPA/MAE

Novembre 2000

TERMES DE REFERENCE

RAPPEL DU CONTEXTE

Le Comité Directeur International (CDI) a été créé en 1972, suite au sommet de Genève sur la « Promotion Economique des Femmes Rurales ». Ce sommet avait été soutenu par le FIDA, et fut la première réunion internationale organisée en soutien aux femmes rurales dans les pays en voie de développement.

Ce sommet a été l'occasion pour la communauté internationale de se pencher sur la situation de la femme rurale, de susciter un engagement politique au plus haut niveau et de mobiliser l'opinion publique internationale en mettant en évidence l'importance de la contribution économique des femmes rurales et l'étendue du potentiel exploité.

Le CDI s'est vu confié un rôle de coordination des activités de suivi du sommet de Genève, de la liaison entre les différents organismes s'occupant de la problématique femme et développement et d'organisation des réunions d'évaluation sur la mise en œuvre de la déclaration et des principes qu'elle incarne.

La conférence de Dakar, prévue du 22 au 24 Novembre 2000, s'inscrit dans le cadre des activités de suivi du CDI et sera l'occasion de faire l'évaluation du mandat du Sénégal qui avait pris la présidence depuis le dernier Sommet de Kuala Lumpur en Malaisie en 1998.

Cette conférence de Dakar verra le mandat du Sénégal arriver à terme et sera l'occasion :

- de solliciter éventuellement un nouveau mandat pour Mme Wade qui n'aura que terminer le mandat de Mme Elisabeth Diouf. Ce nouveau mandat pouvant prendre la forme d'un mandat conjoint du Comité Sous Régional des Premières Dames de l'Afrique de l'Ouest ;
- de se pencher sur les modifications des statuts du CDI, pour un élargissement du Comité Directeur International à de nouveaux partenaires ;
- et enfin, de définir les nouvelles orientations stratégiques du CDI pour les deux prochaines années.

I. Introduction

Il s'agit de rappeler le Problématique de l'accès de la Femme à la Terre, de procéder en quels termes se pose cette problématique, et comment elle est vécue par les femmes rurales au Sénégal et en Afrique de façon générale.

II. Analyse des contraintes liées à l'accès des femmes à la terre

Il s'agit d'identifier les principales contraintes qui handicapent l'accès des femmes rurales à la Terre, de les passer en revue et de vérifier leur caractère structurel et conjoncturel, vérifier en quoi le statut actuel de la femme rurale constituerait-il un handicap.

III. Stratégies à mettre en œuvre pour une plus grande accessibilité

- Y aurait-il des voies de sortie pour améliorer la situation actuelle ?
- En quoi consisteraient-elles ?
- Quelles devraient être les perspectives de solution et de soutien ?

IV. Recommandations générales

- A l'adresse des gouvernements et des politiques.
- A l'adresse des organisations internationales de coopération.
- A l'adresse des ONG et des organisations de la société civile.

1. INTRODUCTION

L'analyse des réformes foncières en Afrique est un exercice particulièrement périlleux pour un non juriste. La difficulté ne réside pas tant dans la complexité et parfois l'ésotérisme des textes. Elle tient plutôt au fait que les lois foncières adoptées ici et là sont rarement appliquées sur le terrain. Cette absence d'effectivité des réformes foncières est en grande partie liée au fait que les coutumes locales continuent à faire preuve, d'une étonnante vitalité, surtout en milieu rural. Dans un tel contexte, discuter des mérites et faiblesses d'une réforme foncière devient de la vaine spéculation. C'est probablement pour cette raison que le débat sur les politiques foncières en Afrique donne l'impression de s'enliser autour de thèmes récurrents. Les lois foncières adoptées au sortir des indépendances et celles conçues plus récemment semblent être interchangeables parce que présentant peu de différence de fond. Ceci est d'autant plus pressant que des mutations profondes se sont produites dans l'histoire récente du continent : poussée démographique, mouvements migratoires, phénomène urbain, turbulences sociales et politiques, plus grande ouverture sur l'économie de marché, etc.

Il est symptomatique de constater que les pays de l'Afrique sub-saharienne ont connu des revirements idéologiques spectaculaires sans que la nécessité de refonte ou d'ajustement du régime foncier ne soit pas à l'ordre du jour. C'est le cas du Sénégal où la loi sur le domaine national, élaborée et adoptée au sortir de l'indépendance semble résister au temps. En dépit du fait que depuis le début des années 1980, le libéralisme économique ne cesse de gagner du terrain, la loi foncière sénégalaise n'a subi aucun changement notable. Ce caractère passe partout de la loi foncière, omniprésente et convenable à toutes les époques et à tous les contextes politico-économiques est plus que problématique.

C'est dans ce contexte qu'il convient de poser le problème de l'accès des femmes à la terre qui s'inscrit dans un contexte plus général de valorisation des ressources naturelles et de l'environnement. La femme et le domaine national renvoie à des problèmes juridiques, économiques qu'il convient d'analyser dans leurs implications sociologiques.

2. IMPORTANCE DE L'ACCES DES FEMMES A LA TERRE

La terre est le capital familial le plus largement partagé. Une réforme foncière accordant aux femmes la sécurité d'accéder à la terre constitue une approche judicieuse pour les aider à accroître leurs potentialités socio-économiques. Cependant, en vertu des systèmes coutumiers sahéliens, où les tendances à une minoration du statut de la femme sont multiples et très anciennes, la majorité des femmes accèdent à la terre par l'entremise des familles de leurs maris. Souvent,

dès qu'un lopin de terre s'avère rémunérateur, les hommes se l'assurent en déplaçant les femmes

C'est à ce titre, il est important de souligner l'importance pour les femmes d'avoir des droits autonomes sur la terre, sous-tendue par trois catégories d'arguments que sont :

- le bien être social : Le droit des femmes de disposer de la terre réduit radicalement le degré et les risques de pauvreté, surtout en cas de dissolution du ménage par suite de décès du mari ou d'un divorce. Il constitue également, une source importante, de sécurité sociale pour certaines catégories de ménages et de personnes.
- l'efficacité : Les femmes s'acquittent déjà d'une large part des travaux agricoles, mais le manque de droits sur la terre les empêche d'avoir suffisamment accès aux équipements pour augmenter leur productivité. Une augmentation de la production agricole assure un meilleur régime alimentaire, une meilleure productivité du travail et des sources de revenus complémentaires.

La motivation des femmes et leur possibilité d'investir pour un usage durable augmente à mesure qu'elles acquièrent des droits meilleurs et plus sûrs sur la terre.

- l'égalité et l'émancipation : l'égalité entre hommes et femmes dans l'acquisition et la possession des droits fonciers est pour les femmes source d'émancipation économique et leur ouvre simultanément la voie vers l'émancipation dans les domaines social et politique. Elle leur fournit plus de respect et une meilleure position de négociation aussi bien dans le cadre du ménage qu'ailleurs.

Compte tenu de ce qui précède, il est extrêmement urgent de s'intéresser aux droits des femmes sur la terre, dans la mesure où la concurrence pour cette ressource s'intensifie chaque jour et a déjà causé dans une certaine mesure une dégradation irréversible. En effet, non seulement la population augmente, mais dans l'économie actuelle de plusieurs pays des acteurs d'autres secteurs font valoir directement ou indirectement des droits plus étendus sur la terre.

3. LES CONTRAINTES LIEES A L'ACCES DES FEMMES A LA

TERRE

3.1. L'accès des femmes aux terres destinées à l'agriculture.

Cette ressource est primordiale dans les productions alimentaire et commerciale qui sont pour les femmes rurales la principale source de revenus. A ce niveau, les femmes ont pratiquement des droits fonciers moins solides que les hommes et les contraintes rencontrées se résument ainsi :

Les contraintes juridiques.

- la plupart des femmes en Afrique n'ont sur la terre que des droits d'usage. Cependant, elles ont la possibilité d'établir des droits sur une parcelle par le biais de la location ou du défrichage.
- Les droits des femmes sur la terre sont fréquemment un dérivé de leur position socio-politique et religieuse dans leur collectivité.
- généralement, les femmes perdent leurs droits d'usage en cas de divorce ou du décès de leur mari ;
- les droits des femmes sur la terre s'accompagnent d'obligations plus nombreuses que celles des hommes, notamment en ce qui concerne la production agricole destinée à la consommation familiale et la sécurité sociale.
- l'accès des femmes à la terre est déterminé par des facteurs non moins importants que sont : le droit successoral, le régime matrimonial, le lieu de résidence après le mariage ainsi que la liberté de mouvement.

Les contraintes inhérentes aux lois sur les réformes agraires

La plupart des documents de politiques contiennent des recommandations, visant à des réformes juridiques pour améliorer l'accès des femmes aux terres agricoles et leur contrôle sur celles-ci. Mais dans la réalité, les effets de ces réformes sont assez décourageants.

Le Sénégal a introduit en 1964 une réforme agraire qui avait pour priorité la participation égale de tous les membres de la société aux programmes de développement et l'égalité des revenus pour tous. Cet objectif a été réitéré en 1972 lors de la création des communautés rurales chargées de mettre en œuvre la réforme agraire. Malgré cela, la situation des femmes ne s'est améliorée en aucun point. Les hommes sont arrivés à dominer entièrement le processus de la réforme

agraire et des femmes n'ont été élues dans les conseils ruraux qui après de fortes pressions extérieures. En effet, il y a actuellement au Sénégal que deux femmes présidentes de Communautés rurales et rares sont celles qui siègent dans les conseils. Ceci est dû au fait que le principal critère d'éligibilité au Conseil rural reste l'appartenance à un parti politique or, les femmes occupent souvent une place de second rôle au sein des partis.

L'intensification des mouvements migratoires a aussi dégradé la situation des femmes, car le droit local est resté en vigueur, interdisant aux femmes d'hériter ou de posséder des terres.

Les contraintes inhérentes aux droits fonciers

La distribution des titres fonciers dans le cadre des réformes agraires peut avoir un effet contraire et renforcer la position subordonnée des femmes, parce que les lois sur les réformes agraires ne trouvent guère compte dans la pratique de la diversité des droits qui reposent sur les terres cultivables en vertu du droit local. Les titres sont en général octroyés à ceux qui ont les droits les plus solides selon le droit local, c'est-à-dire les hommes. Cette tendance est renforcée par le fait que les hommes sont de plus en plus en concurrence directe pour ce qui est de la terre.

3.2. L'accès des femmes aux terres communautaires

Les droits sur les pâturages et les zones de pêche et les droits de chasse et de cueillette sont dans l'ensemble organisés autrement que les droits sur les terres cultivables. On considère souvent à tort ces territoires comme des ressources d'accès libre alors qu'il s'agit plutôt d'une propriété communautaire à structure interne complexe. L'accès à certains territoires est libre pendant les périodes où les précipitations sont suffisantes, mais pas pendant les périodes sèches. L'absence de démarcations nettes et le caractère relativement ouvert des usagers font qu'il est difficile aux femmes de défendre leur droit contre des tiers. Pour le cas de l'élevage qui nous concerne dans de nombreuses collectivités, les femmes s'occupent du petit bétail qui est la seule ressource sur laquelle elles ont des droits autonomes. Mais pour constituer des réserves fourragères, il leur faut nécessairement des droits d'usage sur les pâturages.

3.3. L'accès des femmes aux terres aménagées.

Il existe plusieurs restrictions juridiques aux droits des femmes sur les terres aménagées par les projets ou les sociétés de développement. Les principales contraintes rencontrées à ce niveau sont :

- le sexe comme motif d'exclusion : appartenir au sexe féminin est le critère d'exclusion par excellence, au moins aussi valable que l'exclusion en raison de l'âge, de la classe, de l'ethnie, etc. Cela se justifie par maints stéréotypes, le

plus universel étant le concept du ménage avec à sa tête un homme représentant l'intérêt familial unique. D'ailleurs, les techniciens de l'irrigation calculent souvent la superficie des parcelles sur la base de ce concept.

- l'expropriation : dans les projets publics prévoyant l'expropriation de toutes les terres agricoles dans les périmètres irrigués, les femmes perdent souvent leurs droits sur la terre en raison des concepts sur les femmes mentionnés plus haut. Elles ne reçoivent pas contrairement aux hommes, de droits autonomes en retour lors de la redistribution des terres.
- l'exclusion de facto des procédures de sélection : lorsque les droits sur l'eau et la terre s'établissent par le biais de la participation aux travaux de construction, nous avons affaire, officiellement, à une règle neutre sur le plan des rôles des hommes et des femmes. Mais dans la pratique les femmes ne sont généralement pas informées.

4. L'ANALYSE DES CONTRAINTES LIEES A L'ACCES DES FEMMES A LA TERRE.

Le Sénégal s'est doté au lendemain de l'indépendance d'une réforme foncière à laquelle viendra s'ajouter en la complétant la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale. L'un des objectifs majeurs de la réforme foncière de 1964 est de garantir l'accès et la gestion démocratique des terres du domaine national. Elle ambitionnait de lutter contre les inégalités foncières traditionnelles tout en empêchant l'émergence d'une nouvelle aristocratie terrienne. Pour ce faire, la loi veillerait à ce que la terre appartienne à ceux qui la travaillent effectivement, empêchant ainsi le développement de faire valoir indirect et mettant fin aux systèmes jugés archaïques des redevances foncières coutumières.

L'analyse de l'accès des femmes à la terre se fera à travers la loi sur le domaine national notamment en ce qui concerne ses objectifs, la place de la femme dans la mise en œuvre de la réforme et les contraintes rencontrées.

4.1. Bref aperçu de la loi sur le domaine national (loi 64-46 du 17 juin 1964)

La loi sur le domaine national vise trois objectifs d'ordre juridique, économique et social.

L'objectif juridique consiste à unifier les droits traditionnels musulman et moderne en vue de réaliser une législation unique, harmonisée par l'Etat sénégalais.

L'objectif économique consiste à mettre en valeur des terres afin de pouvoir permettre aux paysans d'intégrer les différentes actions de développement amorcées par l'Etat.

Enfin, l'objectif social plus ambitieux consiste à opérer en milieu rural un changement par lequel les paysans de toutes catégories pourront bénéficier des fruits du développement. Dans l'optique sénégalaise et à ses débuts de l'indépendance, il s'agissait de bâtir une société socialiste.

Ces objectifs de la loi brièvement esquissés permettent d'identifier les grands traits de l'économie de la loi. L'appellation « Domaine national » fait référence à un patrimoine national qui serait propre à l'Etat. En effet, l'Etat est chargé, au nom de la nation, de la gestion de ce domaine qui comprend quatre catégories de terres : les zones classées en réserves écologiques, les zones urbaines, qui concernent les terres situées dans les terroirs des communes urbaines, les zones pionnières faisant l'objet de programmes spécifiques de développement et les zones de terroir qui couvrent les terrains ruraux d'habitation de culture de pêche et d'élevage.

La gestion des terres est confiée à des conseils ruraux par une loi qui interviendra en 1972. Cette loi introduisit la réforme de l'administration territoriale et locale qui crée des communautés rurales à la tête desquelles se trouvent des conseils ruraux chargés de l'affectation et de la désaffectation des terres. Les communautés rurales constituent les structures d'accueil de la loi sur le domaine national.

4.2. La femme et l'accès à la terre

4.2.1. Place de la femme dans la mise en œuvre de la réforme foncière

D'une manière générale, les femmes ont relativement accès à la terre de façon indirecte par l'intermédiaire de leur mari ou de leur famille.

Cependant, dans le cadre de la réforme foncière, la femme sénégalaise peut accéder à la terre au même titre que l'homme. Elle peut même participer à l'exercice du pouvoir de décision en étant conseillère rurale ou Présidente de conseil.

4.2.2. Le statut de la femme et l'accès à la terre

Il faut rappeler brièvement que les modes d'acquisition des terres dans le système traditionnel obéissent au schéma de l'organisation parentale. Il n'existe pas un droit de propriété (sens occidental) mais des principes de gérances conformes aux règles de fonctionnement de la communauté. La possibilité qu'ont les femmes de disposer des terres dépend de leur appartenance à la communauté.

Dans le système politique traditionnel, la Linguère possédait au titre de la couronne des terres qui lui étaient propres et dont elle disposait à son bon vouloir. En Basse Casamance, les femmes bandials peuvent accéder à des terres rizicoles surtout au moment du mariage.

On peut donc dire que la femme peut accéder à la terre aussi bien dans le système traditionnel que dans le système moderne mais il ne suffit pas d'accéder à la terre. Il importe de la mettre en valeur afin de pouvoir bénéficier de ses revenus. C'est à ce niveau qu'apparaissent les nombreuses contraintes qui s'opposent à la mise en valeur des terres.

4.2.3. Les contraintes

4.3.1. Les contraintes d'ordre général

- De façon générale, il convient de constater l'opposition qui existe entre les droits individuels et les droits communautaires. Dans la pensée juridique occidentale, la défense des droits et des libertés a toujours considéré l'individu comme le principal bénéficiaire. Qu'il s'agisse des droits de l'homme ou des droits liés à la terre, c'est l'individu qui est le seul concerné aussi bien dans le mode de jouissance des ces droits que dans celui de son système de protection. S'agissant des droits africains, c'est la communauté qui prend en charge l'ensemble du système de défense et de protection. Ainsi, dans le cas de l'accès des femmes à la terre, il faut considérer la femme comme un élément qui ne se définit que par son groupe. L'homme comme la femme accède à la terre dans le cadre de leur groupement parental.
- Toujours dans le registre des contraintes, il faut inscrire la différence qu'il y a entre la détention et le système d'exploitation. En effet, on peut bien détenir des terres qu'on ne pourrait pas exploiter. Aussi bien dans la tradition que dans le droit moderne, la mise en valeur seule justifie le droit.
- La stratification sociale (une hiérarchisation des droits sur les statuts) est un système capable de spolier les droits de certaines catégories dont le statut ne permet pas d'exploiter des terres que pour leurs maîtres .

- Les contraintes écologiques qui, par la dégradation de l'écosystème et la salinisation ont diminué les surfaces cultivables et faciliter l'abandon des terres et l'exode rural.

4.2.3.2. Les contraintes d'ordre spécifiques

La modernisation de l'agriculture : l'apparition des cultures de rentes a défavorisé les cultures vivrières et par conséquent réussi à marginaliser les femmes. L'introduction du machinisme agricole n'a pas toujours été la meilleure solution pour l'emploi des femmes.

L'exode rurale est aussi un phénomène qui a éloigné les hommes des terres, mais il n'a pas épargné les femmes qui sont partis chercher refuge dans les cités.

Le comportement démographique des femmes rurales : le milieu rural reste encore le foyer où se conservent et se développent les conceptions traditionnelles de la procréation. Les grossesses rapprochées et les mariages précoces constituent de sérieuses difficultés qui mettent la femme hors de toute activité agricole.

On ne saurait terminer cette analyse sans pour autant citer les obstacles qui empêchent les femmes de revendiquer effectivement leurs droits. Il s'agit entre autres de :

- l'analphabétisme et le manque de formation,
- la méconnaissance des textes juridiques,
- les pesanteurs socioculturelles,
- l'environnement juridique inadapté et défavorable aux femmes,
- les difficultés d'application des textes relatifs au foncier,
- la faiblesse des femmes en tant que groupe de pression.

5. Stratégies à mettre en œuvre pour une plus grande accessibilité

L'analyse de toutes ces contraintes, permet de mettre au point des stratégies visant à améliorer la situation actuelle des femmes en vue d'une plus grande accessibilité à la terre. Il s'agira de :

1. renforcer les droits des femmes sur la terre qui nécessite parfois une modification de la législation mais aussi des changements dans le droit coutumier et religieux ;